



REDD+ : à l'interface de la biodiversité, des changements climatiques et des droits de l'homme

Évènement parallèle
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
Vingt-et-unième Conférence des Parties

30 novembre 2015
15h00-16h30

Centre de conférence
Paris Le Bourget
Salle n°04

La régulation marchande des fronts d'expansion de l'huile de palme : les options REDD, RSPO, « Zéro déforestation » à l'épreuve

Marcel Djama,
CIRAD-MOISA & Universiti Putra Malaysia

Les forêts humides d'Indonésie et de Malaisie constituent l'un des principaux bassins forestiers de la planète, après l'Amazonie et l'Afrique centrale (Bassin du Congo). Mais elles sont aussi parmi les plus menacées aujourd'hui en raison d'une intense déforestation. Entre 2000 et 2012, l'Indonésie aurait perdu environ 6 millions d'ha de forêt. Pour la seule année 2012, plus de 840 000 ha de forêt ont été déboisés dans ce pays, bien plus qu'au Brésil (460 000 ha) alors même que l'année précédente un décret du président Indonésien imposait un moratoire sur l'exploitation des forêts⁸⁶. Dans les États malaisiens de Bornéo, une étude récente basée sur des images satellites montrait que 80% du couvert forestier avait été impacté par l'expansion des plantations commerciales, entre 1990 et 2009⁸⁷.

De ce fait, l'Indonésie et la Malaisie sont devenues – avec d'autres pays détenteurs d'importantes forêts tropicales – une cible privilégiée des principaux programmes de lutte contre la déforestation.

Parce qu'une part importante de cette déforestation résulte de la conversion de terres pour le développement des plantations industrielles de palmier à huile, les politiques de lutte contre la déforestation mobilisent une gamme d'instruments issus des conventions internationales (CCNUCC et CDB) et des certifications privées (certifications forestières, certifications pour une huile de palme durable, ou pour la durabilité des agrocarburants).

Dans les pages qui suivent, nous proposons une brève description de quelques-uns de ces instruments de lutte contre la déforestation, tels qu'ils sont mis en œuvre dans ces deux pays.

Lutte contre la déforestation : la transnationalisation croissante des politiques environnementales

La multiplicité des instruments d'atténuation des changements environnementaux peut apparaître comme un empilement de mécanismes de régulation redondants et concurrents. Mais on peut lire aussi cette prolifération comme le signe d'une inflexion majeure des politiques environnementales, au cours de ces dernières années, qui débouche sur leur « transnationalisation » partielle – une notion qui désigne le fait que la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques impliquent une pluralité d'acteurs, au-delà des seuls États et au-delà des frontières de l'État-nation.

Les régulations des secteurs forestiers indonésiens et malaisiens qui croisent politiques publiques nationales, régimes liés aux conventions internationales et normes volontaires privées, nous semblent assez emblématiques de ces évolutions.

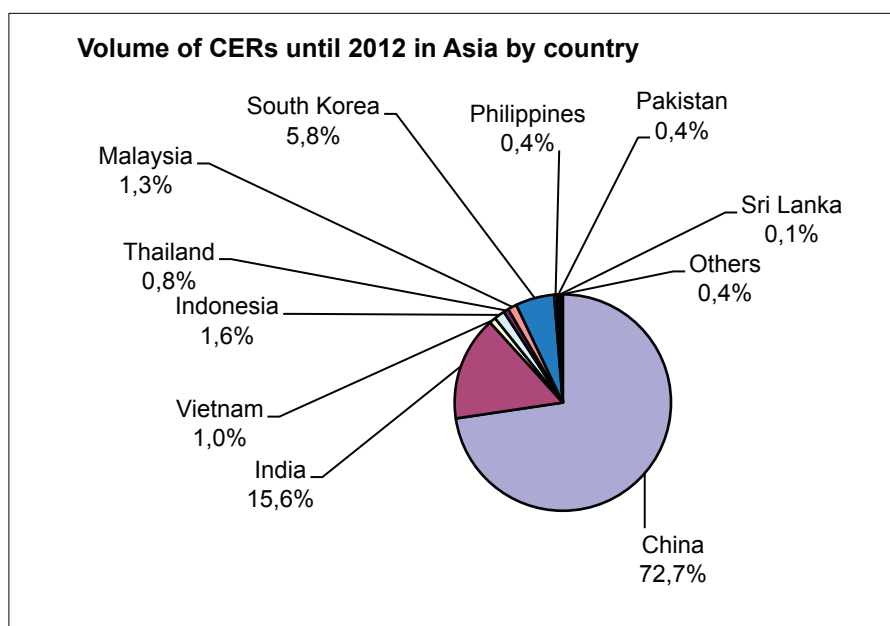
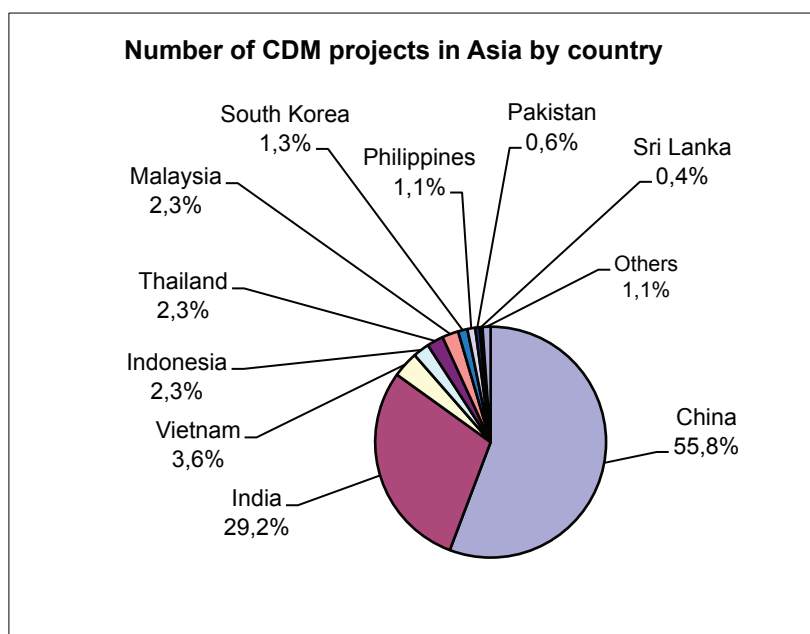
⁸⁶ Marjono & al. 2012. "Primary forest cover loss in Indonesia over 2000-2012." *Nature Climate Change*, 4 pp. 730-735.

⁸⁷ Bryan & al. 2013. "Extreme differences in forest degradation in Borneo: comparing practices in Sarawak, Sabah, and Brunei." *Plos One*, July 17 2013, doi 10.1371.

a. Mécanisme de Développement Propre et projets REDD

L'Indonésie et la Malaisie ont signé puis ratifié le Protocole de Kyoto et se sont trouvées de ce fait éligibles au Mécanisme de Développement Propre (MDP). En 2012, les deux pays comptaient un nombre sensiblement équivalent de projets enregistrés (169 pour la Malaisie et 172 pour l'Indonésie) et de crédits d'émission certifiés.

Graphique 1. & 2. Répartition des projets MDP et des crédits d'émission en Asie. (Source : The CDM/JI Pipeline Analysis and Database, www.cdmpipeline.org, 2015).



Parallèlement à l'instauration des marchés carbone, les deux pays se sont impliqués dans les débats sur la déforestation initiés lors de la COP 15 en 2005 à

Montréal. L'Indonésie et la Malaisie font alors partie du groupe des « Rainforest Nations » qui soumettront une proposition de compensation pour l'évitement de la déforestation, qui débouchera sur la mise en place de REDD puis de REDD+. À travers les initiatives REDD, il s'agit en partie de rendre possible une meilleure prise en compte de projets d'afforestation/reforestation souvent rejetés par les MDP. Mais dans la conception défendue par le groupe des « Rainforest nations », les programmes REDD doivent aussi faciliter le renforcement des capacités des pays candidats, afin d'accéder au marché carbone. De fait, les initiatives REDD+ mises en œuvre en Indonésie et en Malaisie ont privilégié les questions de gouvernance, selon des modalités spécifiques à chaque pays. Dans le cas de l'Indonésie et dans le contexte de la promulgation du moratoire sur l'exploitation des forêts, l'accent a été mis sur les procédures de contrôle de la délivrance des permis d'exploitation et sur une cartographie des ressources foncières et d'affectation des sols à des fins d'aménagement. En Malaisie, les opportunités de financements internationaux des programmes de gouvernance s'avèrent plus limitées qu'en Indonésie, en raison de la réticence des autorités à solliciter les agences internationales. Mais une candidature au Fond de Partenariat pour le Carbone Forestier (FPCF) de la Banque Mondiale est déposée pour financer la mise en œuvre d'une stratégie REDD+ par l'État du Sabah.

b. L'essor des normes volontaires privées

À la différence des instruments de gouvernance des forêts issus de négociations internationales sur lesquels les États ont été relativement actifs, les normes volontaires privées portées par des coalitions d'ONG et de firmes des industries alimentaires ou de distribution, ont été souvent vécues par les « Rainforest nations » comme des atteintes à leur souveraineté.

Les standards de durabilité privés et la certification apparaissent à la fin des années 1990 (la certification forestière FSC étant pionnière) et surtout au début des années 2000. Ils véhiculent l'idée que le marché et les pressions des consommateurs peuvent inciter aux réformes et à l'adoption de « bonnes pratiques » d'exploitation ; une démarche que les conventions internationales ne seraient pas parvenues à imposer aux États et aux acteurs économiques qui participent à la déforestation.

En pratique, ces standards ou normes de durabilité prennent la forme de cahiers des charges définissant des principes et des critères qui régissent le mode de production et de transformation d'un produit. Ces principes et critères sont élaborés au nom d'une conception du développement durable, établie de façon consensuelle par les parties prenantes (producteurs, industriels, ONG). Pour accroître leur crédibilité et leur reconnaissance par les consommateurs, la plupart des standards de durabilité mobilisent un processus de certification confié à un organisme tiers.

Même si les pays producteurs s'efforcent de contourner les normes transnationales produites hors de leur contrôle – par exemple en créant leurs propres normes nationales⁸⁸ – l'impact politique et économique de ces dispositifs est loin d'être négligeable.

La table ronde pour une huile durable (RSPO) est sans doute l'un des dispositifs qui illustrent le mieux les nouvelles formes de cogestion des filières et des ressources renouvelables, en cours d'institutionnalisation. Créée en 2003 à l'initiative du WWF en association avec quelques multinationales de l'industrie alimentaire et de la distribution,

⁸⁸ Le domaine de la certification forestière devient vite concurrentiel avec le développement du PEFC initié par des segments de l'industrie forestière en réaction au FSC. La Malaisie et l'Indonésie vont réagir à l'essor du Forest Steward Council (FSC) en créant leurs propres standards nationaux (Malaysian Timber Certification Scheme et Lembaga Ekolabel Indonesia).

elle a pour objectif de transformer les pratiques du secteur de l'huile de palme afin d'atténuer les impacts sociaux et environnementaux négatifs liés à son expansion⁸⁹.

Organisée autour d'une plateforme de gouvernance multi parties prenantes, associant les acteurs de la filière, des ONG et des investisseurs, les initiateurs de RSPO revendiquent un positionnement désigné comme « Business to Business » et développent une rhétorique de mise à distance des pouvoirs publics.

En quelques années – entre 2003 et 2005 – RSPO a mis en place un cycle complet de régulation, depuis l'élaboration concertée des principes et critères jusqu'aux mécanismes de contrôle et de traçabilité de la chaîne d'approvisionnement. Ce succès procédural – qui certes masque des lacunes substantielles en termes d'efficacité environnementale⁹⁰ – contraste singulièrement avec les lenteurs et la lourdeur bureaucratique des programmes REDD, entre autres.

En visant le marché global (et non un marché de niche) et en affichant l'ambition de faire de RSPO la norme en matière de production d'huile de palme, le dispositif empiète dans un secteur considéré comme stratégique par les pouvoirs publics Indonésiens et Malaisiens. En effet, la filière huile de palme est extrêmement concentrée géographiquement, puisque plus de 80% de la production est réalisée en Indonésie et en Malaisie. Elle constitue un secteur économique majeur pour ces deux pays, en terme de revenus générés, d'emplois créés et de développement rural.

c. Les initiatives « zéro déforestation »

Le phénomène de « transnationalisation » des politiques de lutte contre la déforestation s'affirme davantage encore avec les initiatives « zéro déforestation » qui se multiplient depuis quelques années. Plusieurs grandes firmes⁹¹ ont ainsi énoncé des engagements à ne s'approvisionner qu'en produits dont la traçabilité permet de garantir qu'ils ne proviennent pas de forêts déboisées, de zones à haute valeur de conservation ou de zones riches en tourbières.

En juin 2013, une réunion rassemblant à Jakarta le « Consumer Good Forum » (une association qui regroupe les entreprises de biens de consommation et la distribution), des ONG, des représentants des gouvernements de l'Indonésie, des États Unis, du Royaume Uni et des Pays Bas, a acté la formation d'une coalition – la Tropical Forest Alliance 2020 – dont le but est de mettre en synergie les différentes politiques et initiatives de lutte contre la déforestation. L'une des principales tâches que s'est assignées le TFA est d'œuvrer à la mise en cohérence des différents standards de durabilité prenant en charge la lutte contre la déforestation.

Cette initiative qui réifie le pilotage des filières par les industries de l'aval, annonce une nouvelle étape dans le mouvement de transnationalisation des politiques de lutte contre la déforestation, avec cette fois une inclusion des États aux côtés des acteurs privés.

Conclusion

⁸⁹ Pour une analyse de la mise en œuvre de RSPO, cf. Djama M., Verwilghen A. 2012. « Mesures, contrôle et management. Figures de l'expertise dans un dispositif de normalisation en agriculture durable : l'exemple de la certification « huile de palme durable » (RSPO) ». In Alphonse P., Djama M., Fortier A., Fouilleux E (eds). Normaliser les conduites au nom du développement durable. Dispositifs, savoirs, politiques. Versailles : Quae

⁹⁰ Voir Ruysschaert D. & Salles D., 2014. "Towards global voluntary standards : questioning the effectiveness in attaining conservation goals. The case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)" Ecological Economic, 107, 438-446.

⁹¹ Parmi lesquelles MacDonald, Unilever, Cargill, Mars.

Il est sans doute navrant de conclure ce tour d'horizon – qui est loin d'être exhaustif – des instruments de gouvernance des forêts d'Asie du Sud-est, en revenant à la réalité de l'accélération de la déforestation, tant en Indonésie qu'en Malaisie.

Les instruments de gouvernance des forêts accordent – à juste titre – une place importante aux processus politiques qui participent à la déforestation, tels que le commerce de bois illégal, la corruption, les collusions entre élites politiques et économiques, la faiblesse des mécanismes de contrôle de la légalité, etc.

Ils ne sont toutefois pas en mesure de peser face aux situations qui reposent sur des compromis historiques nationaux. Par exemple, dans le contexte de la Fédération de Malaisie, les conditions historiques d'intégration du Sarawak, les modalités de partage de la rente pétrolière offshore entre l'État fédéral et le Sarawak, ou encore le rôle prépondérant des élites du Sarawak dans le maintien au pouvoir de la coalition qui gouverne le pays depuis l'indépendance, constituent les principaux moteurs de la déforestation dans les fronts pionniers de Bornéo⁹².

La transnationalisation de la gouvernance des forêts peut constituer aussi une limite à la mise en œuvre de processus de lutte contre la déforestation à moyen terme. En positionnant les multinationales de la distribution et de l'agro-industrie comme les principaux régulateurs, ce phénomène accentue les jeux concurrentiels entre industriels du Sud et du Nord. Il dénature aussi le caractère de bien public des enjeux environnementaux en les transformant en instrument des luttes hégémoniques. Enfin, le rôle moteur des agro-industries et de la distribution dans la lutte contre la déforestation fait porter l'ensemble des efforts sur les producteurs, en exonérant de leur responsabilité les consommateurs des pays du Nord et le modèle de la grande distribution qui participent également aux crises écologiques.

⁹² Jomo K.S., Chang Y.T., Khoo K.J., 2004. Deforesting Malaysia. The Political Economy and Social Ecology of Agricultural Expansion and Commercial Logging, Zed Books, Londres.